香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong

主動調查報告

Direct Investigation Report

康樂及文化事務署於土地註冊處存放公眾遊樂場地圖則的安排

Leisure and Cultural Services Department's Arrangements for Depositing Layout Plans of Public Pleasure Grounds in Land Registry

報告完成日期：2019 年 12 月 10 日

Completion Date: 10 December 2019

報告公布日期：2019 年 12 月 12 日

Announcement Date: 12 December 2019

目錄

報告摘要

章節		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 - 1.3***
	調查範圍	***1.4***
	調查過程	***1.5 - 1.6***
2	*公眾遊樂場地存放圖則的法例要求及過往存放圖則的安排*	
	公眾遊樂場地的定義	***2.1 - 2.2***
	康文署的角色	***2.3***
	地政總署的角色	***2.4 - 2.5***
	以往擬備及存放公眾遊樂場地圖則的安排	***2.6 - 2.10***
3	*發現未有存放圖則的經過及部門的跟進工作*	***3.1***
	在公眾遊樂場地的執法權力和範圍	***3.2***
	發現問題的經過	***3.3 - 3.8***
	沒有存放圖則的原因	***3.9 - 3.11***
	部門的跟進工作	***3.12 - 3.19***
4	*本署的評論及建議*	***4.1 - 4.4***
	發現部分公眾遊樂場地未有存放圖則之前	***4.5 - 4.11***
	在檢討事件及制訂存放公眾遊樂場地圖則的程序之後	***4.12 - 4.21***
	總結	***4.22***
	建議	***4.23***
	鳴謝	***4.24***

附件

第 132 章 《公眾衞生及市政條例》

康樂及文化事務署於土地註冊處
存放公眾遊樂場地圖則的安排
主動調查報告摘要

引言

康樂及文化事務署（「康文署」）轄下共有接近 1,800 個公眾遊樂場地，包括公園、兒童遊樂場、泳灘等。2019 年 3 月，有報道指，康文署未有按《公眾衞生及市政條例》(「《條例》」)，將該署轄下約 450 個[註]公眾遊樂場地的圖則存放於土地註冊處（「土註處」)，致使其職員及隸屬衞生署的控煙酒辦公室（「控煙酒辦」）在該些場地的執法基礎成疑。

2. 雖然康文署在發現問題後約十個月完成所有公眾遊樂場地存放圖則的工作，但為防止類似的延誤或遺漏再現，申訴專員公署展開主動調查，審研康文署存放公眾遊樂場地圖則於土註處的安排。

本署調查所得

3. 本署調查發現，康文署就公眾遊樂場地存放圖則的工作有以下四項不足之處。

發現部分公眾遊樂場地未有存放圖則之前

（一） 沒有就法例要求制訂明確指引

4. 《條例》的英文文本訂立於 1960 年，當中並沒有訂明公眾遊樂場地的圖則必須存放於土註處。然而，《條例》的中文文本於 1996 年制訂時，卻訂明顯示場地界限的圖則必須存放於土註處。雖然康文署表示以往一直是按照《條例》的英文文本行事，但本署的調查發現，有超過一半的公眾遊樂場地按《條例》中文文本的要求完成了存放圖則程序。這反映康文署多年來都沒有察覺或理會各場地存放圖則的工作不統一的問題，亦沒有就《條例》所提

[註] 康文署最終確認涉及的場地共 583 個，佔總數約 33%。

及的存放公眾遊樂場地圖則之要求訂立明確的規定或工作指引，以致各分區康樂事務辦事處各自行事。

（二） 沒有主動監察存放圖則的進度和備存記錄

5. 康文署以往沒有設立中央資料庫以記錄、統籌和管理公眾遊樂場地圖則存放的資料，該署總部亦沒有備存相關記錄。當存放圖則於土註處的程序完成後，相關圖則只是由分區康樂事務辦事處存檔，而該處亦無須向總部匯報相關工作的進度。由此可見，康文署從來沒有監察存放圖則（包括修訂圖則）的工作。

（三） 與地政總署欠缺妥善溝通及協作

6. 以往康文署的分區康樂事務辦事處會與地政總署的分區測量處自行處理存放圖則的事宜，兩部門的分區辦事處以至總部之間，均沒有就相關工作的進度或流程，設立恆常的溝通機制或進行定期檢視，以致未能有效監察存放圖則的進度，以及及時發現延誤或遺漏的個案。

在檢討事件及制訂存放公眾遊樂場地圖則的程序之後

（四） 未有徹底消除場地啟用後的執法「真空期」

7. 康文署一般會為新落成的公眾遊樂場地完成相關的刊憲程序，然後開放予市民使用並聯絡地政總署展開擬備及存放圖則的工作。不過，由於擬備及存放圖則的工序一般需時約半年至一年，以往大部分公眾遊樂場地啟用時，圖則仍未存放於土註處。換言之，新啟用的公眾遊樂場地可能會出現長達一年甚至更久的執法「真空期」。

8. 發現遺漏後，康文署已提出了改善措施，包括與地政總署協商，加快開展及進行存放圖則的工作，以及更新有關啟用公眾遊樂場地之內部指引，新增了準備及存放圖則的步驟，指示該署人員必須完成刊憲及在土註處存放圖則的程序。然而，更新後的指引並未見有明確的指示及具體的措施，確保在相關場地啟用時或正式從其他部門接管而成為《條例》所定義的公眾遊樂場地時，圖則已存放於土註處。

9. 因此，本署認為，康文署有必要進一步檢視現行公眾遊樂場地刊憲及開放予公眾使用的程序及安排，制定有效可行的措施（例如探討先存放顯示主要範圍的臨時圖則），以免出現上述的執法「真空期」，影響場地的運作和管理。

建議

10. 基於以上所述，申訴專員向康文署作出下列建議：

(1) 制訂明確指引，指示職員必須為各公眾遊樂場地擬備圖則，以及按法例要求將圖則存放於土註處；

(2) 嚴格規定分區康樂事務辦事處須定期向總部匯報圖則存放工作的進展，以防遺漏；

(3) 檢討現行公眾遊樂場地刊憲和啟用的程序及安排，制定有效可行的措施，以杜絕執法「真空期」；

(4) 研究簡化圖則內容的可行性，探討可否為新建成的公眾遊樂場地先存放顯示場地主要範圍的臨時圖則，以確保場地啟用時已符合《條例》有關存放圖則的要求；

(5) 就存放圖則的工作與地政總署建立有效的溝通機制，加強兩個部門之間的協作；

(6) 盡快完成公眾遊樂場地圖則的中央資料庫，妥善備存相關記錄；

(7) 加快研究將圖則記錄電子化及設立電腦系統來處理及監察所有有關存放場地圖則的工作。

申訴專員公署
2019 年 12 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Leisure and Cultural Services Department's Arrangements for Depositing Layout Plans of Public Pleasure Grounds in Land Registry

Introduction

The Leisure and Cultural Services Department ("LCSD") is managing nearly 1,800 public pleasure grounds ("PPGs") including parks, children's playgrounds, and beaches. In March 2019, there were media reports about LCSD's failure to deposit the layout plans of some 450[1] PPGs in the Land Registry ("LR") in accordance with the Public Health and Municipal Services Ordinance ("PHMSO"). As a result, the legal basis of enforcement actions by its staff and the Tobacco and Alcohol Control Office under the Department of Health in the PPGs concerned was questioned.

2. LCSD completed the procedures for depositing layout plans of all PPGs in about 10 months after the problem had come to its attention. Nevertheless, The Ombudsman initiated a direct investigation into LCSD's arrangements for depositing layout plans of PPGs in LR to avoid recurrence of similar cases.

Our Findings

3. Our investigation has identified four inadequacies in LCSD's depositing of layout plans of PPGs.

Before the Discovery of Failure to Deposit Layout Plans of Some PPGs

(1) Failing to Draw up Clear Guidelines for Meeting Statutory Requirements

4. The English version of PHMSO was compiled in 1960, and there is no clear indication that layout plans of PPGs shall be deposited in LR. Nevertheless, it is

[1] LCSD subsequently confirmed that the number of PPGs involved was 583, which accounted for 33% of the total number of PPGs.

stipulated in the Chinese version of PHMSO, which was compiled in 1996, that a layout plan showing the boundaries of a PPG shall be deposited in LR. According to LCSD, it had all along acted upon the English version of PHMSO. However, our investigation revealed that the deposit procedures had been completed for more than half of the PPGs in accordance with the requirements in the Chinese version. That means throughout the years, LCSD had neither noticed nor paid attention to the inconsistent practice regarding deposits of layout plans of PPGs. Moreover, it had not drawn up any clear instructions or guidelines on meeting the relevant requirements under PHMSO. As a result, each District Leisure Services Office ("DLSO") under LCSD has its own way of dealing with the work.

(2) Failing to Actively Monitor Progress of Deposit Procedures and Keep Records

5. In the past, LCSD had not set up any centralised database to record, organise and manage information about depositing layout plans of PPGs. Neither had the LCSD headquarters kept any records. When the deposit procedures were completed, the layout plan would only be kept by the DLSO concerned, which was not required to report its work progress to the headquarters. Obviously, LCSD had never actively monitored the deposit procedures (including amending of layout plans).

(3) Ineffective Communication and Lack of Collaboration with Lands Department

6. The work of depositing layout plans has been handled by LCSD and the Lands Department ("LandsD") at the level of DLSOs and District Survey Offices respectively, and there has been no established mechanism for communication between the district offices and headquarters of the two departments, or regular reviews regarding the progress or workflows. That has resulted in ineffective monitoring of the progress, and failure to detect promptly cases of delay or omission.

After Reviewing the Situation and Establishing Deposit Procedures

(4) Failing to Fill "Enforcement Vacuum" after Opening PPGs for Use

7. LCSD would announce in the gazette new PPGs and then open them for public use, and inform LandsD to prepare and deposit their layout plans. As the procedures for preparing and depositing layout plans usually took six months to one year, in the past, the layout plans of most PPGs were not yet deposited when the venues were open

to public. In other words, there might be a one-year or even longer "enforcement vacuum" in newly-opened PPGs.

8. After cases of omission were found, LCSD proposed improvement measures, including deliberation with LandsD to speed up deposits of layout plans, and revision of internal guidelines to set out the procedures for preparing and depositing layout plans of new PPGs, requiring staff to complete the gazetting and deposit procedures. However, there is no definite instructions or specific measures in the revised guidelines to ensure that a layout plan will have been deposited in LR when a PPG is open to public or a venue officially taken over from other departments becomes a PPG under PHMSO.

9. Hence, we consider that LCSD should further review the current procedures and arrangements for gazetting and opening of PPGs for public use, and introduce effective measures such as exploring the feasibility of depositing a provisional plan showing boundaries of the major area of a PPG, so as to avoid any "enforcement vacuum" that may affect the operation and management of PPGs.

Recommendations

10. In view of the above, The Ombudsman has recommended that LCSD:

(1) draw up clear guidelines requiring staff to prepare a layout plan for every PPG and then deposit it in LR as required by law;

(2) strictly require DLSOs to report to the headquarters regularly the progress of deposits of layout plans to avoid omissions;

(3) review the current procedures and arrangements for gazetting and opening of PPGs for public use to eliminate any "enforcement vacuum";

(4) explore the feasibility of simplifying layout plans and depositing in LR a provisional plan which shows mainly the boundary of the major area of a new PPG to meet the requirements under PHMSO;

(5) establish a mechanism to facilitate effective communication with LandsD on depositing of layout plans for better collaboration;

(6) set up as soon as practicable a central database on layout plans of PPGs for proper management of records; and

(7) expedite the study of keeping electronic records of layout plans and setting up a computerised system to handle and monitor the work.

Office of The Ombudsman
December 2019

1

引言

背景

1.1 截至2019年9月，康樂及文化事務署（「康文署」）轄下共有接近1,800個公眾遊樂場地，當中包括公園、兒童遊樂場、休憩處、體育館及泳灘等。

1.2 2019年3月，有報道指，康文署未有按《公眾衞生及市政條例》（第132章）（「《條例》」），將該署轄下約450個公眾遊樂場地的圖則存放於土地註冊處（「土註處」），致使其職員及隸屬衞生署的控煙酒辦公室（「控煙酒辦」）在該些場地的執法基礎成疑，兩部門因而自2019年2月開始暫停在相關場地執法。

1.3 申訴專員公署經初步查訊後，於2019年8月2日決定根據《申訴專員條例》（第397章）第7(1)(a)(ii)條展開主動調查，審研康文署存放公眾遊樂場地圖則於土註處的安排。

調查範圍

1.4 這項主動調查的審研範圍包括：

- 康文署擬備及存放公眾遊樂場地圖則的工作流程；
- 康文署與地政總署就擬備及存放公眾遊樂場地圖則的工作之溝通與協作；
- 可予改善之處。

調查過程

1.5 這項主動調查的工作主要包括以下幾方面：

- 審研法例對擬備及存放公眾遊樂場地圖則的規定；
- 審研康文署存放公眾遊樂場地圖則的工作流程及監管措施；
- 了解地政總署擬備及存放公眾遊樂場地圖則的程序；
- 邀請公眾人士提供意見。

1.6 2019 年 10 月 16 日，本署將調查報告的初稿送交康文署及地政總署評論。經考慮兩署的意見後，本署於 2019 年 12 月 10 日完成這份報告並將報告的原整版本上載於本署網頁（www.ombudsman.hk）。

2

公眾遊樂場地存放圖則的法例要求及過往存放圖則的安排

公眾遊樂場地的定義

2.1 根據《條例》第 I 部第 2（1）條的釋義，*公眾遊樂場地指附表 4 當其時所指明的地方，而其界限並已於當其時按照第 106(5)條條文存放的有關圖則上繪明；上述地方如屬沙灘，並包括沙灘範圍內的海域及海床*。而《條例》第 106(5)條則訂明，*按照……條文擬備的各份圖則，均須存放在土地註冊處*。

2.2 換言之，有關場地除了須列於《條例》的附表 4 外，顯示其場地範圍界線的圖則須按法例的要求存放於土註處，才符合《條例》所指的公眾遊樂場地之定義。

康文署的角色

2.3 根據《條例》第 106(1)及(6)條，康文署作為該兩條條文的主管當局，可不時藉命令將任何地方撥作公眾遊樂場地用途（詳見下文**第 2.6 段**），以及將附表 4 修訂、增補或刪減。而《條例》第 106(2)條訂明，附表 4 所指明的地方，須當作已撥作公眾遊樂場地用途。

地政總署的角色

2.4 根據《條例》第106(3)及(4)條，地政總署作為該兩條條文的主管當局，須在切實可行範圍內，盡快為各公眾遊樂場地擬備圖則。凡因公眾遊樂場地的界線有所更改，或因該遊樂場地在其他方面有所變化，以致已存放的圖則不再準確，地政總署便須撤回已存放的圖則，並盡快為該遊樂場地擬備一份修訂圖則或新圖則。《條例》第106(5)條則訂明，按上述條文所擬備的圖則，均須存放在土註處。

2.5 《條例》第106條的內容載於**附件**。

以往擬備及存放公眾遊樂場地圖則的安排

2.6 康文署表示，當某項公眾遊樂場地工程計劃即將完成時，該署會根據《條例》第106條的規定，將相關地點撥作公眾遊樂場用途，並展開修訂附表4的程序（上文**第2.3段**），包括刊登憲報及提交至立法會審議。一般來說，場地所屬的康文署分區康樂事務辦事處會在新場地完成刊憲（即把該新場地加入《條例》的附表4）後，聯絡地政總署轄下，隸屬測繪處的分區測量處展開擬備圖則的工作，並在可行的情況下盡快將有關場地開放予市民使用。因此，大部分公眾遊樂場地在啟用時，相關圖則尚未存放於土註處。按康文署的觀察，擬備及存放圖則的工序一般需時約半年至一年。

2.7 此外，康文署補充，該署轄下有部分公眾遊樂場地是從其他政府部門接管的。該些場地往往在完成刊憲程序撥作公眾遊樂場地時已開放予市民使用，故亦會出現場地啟用時仍未將圖則存放於土註處的情況。

2.8 地政總署表示，該署是按康文署的要求進行有關擬備及存放圖則的工作，以配合《條例》下公眾遊樂場地的指明程序。一般而言，地政總署在接獲康文署擬備圖則的要求後，會進行實地測量、擬備圖則初稿並提交康文署以確認場地範圍。就場地範圍、管轄範圍等事宜，兩部門須與場地旁相連地段的持份者進行協商及確認。當圖則內容核實妥當後，地政總署會將圖則送交土註處存放，並將圖則正本及副本各兩份交予有關的分區康樂事務辦事處，以供存檔。

2.9 地政總署強調，相關的分區測量處會在切實可行的情況下，盡快開展及完成擬備和存放圖則的工作，惟該等工作的進度及所需時間，需視乎該測量處當時的工作量、工作優次、人手限制及圖則的複雜性(當中牽涉公眾遊樂場地的類型、規模、管轄範圍、建築設計、工程進度等)等因素。如測量處的工作量許可及有充裕人手，擬備及存放圖則的工序一般需時約半年完成；但個別較複雜的個案，可能需要更長時間才能完成相關工序。

2.10 另外，康文署承認，各公眾遊樂場地圖則的所有正、副本(上文**第 2.8 段**)，以往均由相關的分區康樂事務辦事處自行保管，康文署總部並沒有備存該些圖則及已於土註處存放圖則的公眾遊樂場地之清單。

3

發現未有存放圖則的經過及部門的跟進工作

3.1 就康文署因其轄下部分公眾遊樂場地的圖則未有按《條例》要求存放於土註處，以致該署及控煙酒辦自 2019 年 2 月起暫停在該些場地執法一事（上文**第 1.2 段**），康文署向本署解釋了部門在公眾遊樂場地的執法權力和範圍、該署發現問題的經過、沒有存放圖則的原因，以及該署發現問題後的跟進行動。

在公眾遊樂場地的執法權力和範圍

3.2 康文署及控煙酒辦的職員在公眾遊樂場地的執法權力及範圍列於**表 1**。

表 1：康文署及控煙酒辦在公眾遊樂場地的執法權力及範圍

相關條例	**違例行為**	**執法部門**	
		康文署	**控煙酒辦**
《吸煙(公眾衞生)條例》（第 371 章）	吸煙	✓	✓
《定額罰款(吸煙罪行)條例》（第 600 章）	吸煙	✓	✓

相關條例	違例行為	執法部門	
		康文署	控煙酒辦
《遊樂場地規例》（第 132BC 章）	踏單車、擅摘花草、餵飼禽鳥、擺賣或出售物品等*	✓	
《泳灘規例》（第 132E 章）	擺賣或出售物品、生火等#	✓	

* 《遊樂場地規例》第 30 條羅列了涉及各違例行為的條文。

\# 《泳灘規例》第 16 條羅列了涉及各違例行為的條文。

發現問題的經過

3.3 康文署表示，2018 年 8 月，該署與控煙酒辦進行一項關於控煙的聯合執法行動。在進行檢控工作的過程中，康文署因應控煙酒辦的查詢而翻查記錄，發現事涉的場地只備存草擬圖則，但並未完成在土註處存放場地圖則的程序。康文署隨即向律政司諮詢意見。

3.4 律政司向康文署指出，《條例》第 2(1)條有關公眾遊樂場地的定義的中、英文文本之措辭有所不同，對於相關場地的圖則是否必須存放於土註處，該場地才屬《條例》所指的公眾遊樂場地，引申至相關部門的人員才可按例在該些公眾遊樂場地內執法，兩個文本或會出現意義分歧。

3.5 《條例》的英文文本在 1960 年制訂，相關條文的原文為：

> 「 *"public pleasure ground" (公眾遊樂場地) means any place for the time being specified in the Fourth Schedule and delineated on any plan thereof which* ***may****, for the time being, have been deposited in accordance with the provisions of section 106(5), and, in the case of a beach, includes the sea and the sea-bed within the limits of the beach* 」

，當中並無明確訂明如場地用作公眾遊樂場地，其圖則必須存放於土註處。

3.6 而《條例》的中文文本則於 1996 年制訂，相關條文的原文為：

> *「"公眾遊樂場地" (public pleasure ground)指附表 4 當其時所指明的地方，而其界限並**已於**當其時按照第 106(5)條條文存放的有關圖則上繪明；上述地方如屬沙灘，並包括沙灘範圍內的海域及海床」*

;《條例》第 106(5)條訂明，所有公眾遊樂場地的圖則均須存放於土註處（**附件**）。

3.7 康文署解釋，雖然根據《釋義及通則條例》(第 1 章）第 10B 條，《條例》的中、英文文本同具法律效力，但經考慮所徵得的法律意見及各相關因素後，該署認為，較審慎的做法，是採納較限制性的詮釋，即奉行中文文本的規定，公眾遊樂場地的圖則必須存放於土註處。

3.8 正如上文**第 2.10 段**所述，康文署總部當時並沒有備存已於土註處存放圖則的公眾遊樂場地清單及相關圖則，該署遂於 2018 年 9 月至 12 月期間從各分區康樂事務辦事處收集相關資料，初步發現約 450 個公眾遊樂場地未有於土註處存放圖則。經與地政總署及土註處反覆核對所有相關的存檔記錄，康文署最終確認，截至 2018 年 8 月 1 日，已啟用但尚未完成存放圖則程序的公眾遊樂場地共 583 個，佔該署轄下公眾遊樂場地總數約 33%；而該些未有存放圖則的場地中，約三分之一是在 2000 年 1 月 1 日康文署成立後才啟用的（見**表 2**）。

表 2： 截至 2018 年 8 月 1 日，康文署轄下已啟用但尚未完成存放圖則程序的公眾遊樂場地數目

啟用於 2000 年 1 月 1 日前的公眾遊樂場地數目	啟用於 2000 年 1 月 1 日或之後的公眾遊樂場地數目
389	194

沒有存放圖則的原因

3.9 康文署解釋，正如上文**第 3.7 段**指出，《條例》的中、英文文本同具法律效力，但政府以往一向依據英文文本行事，而康文署在 2000 年成立後亦繼續以《條例》的英文文本為執法依歸（上文**第 3.5 段**），該署因而對公眾遊樂場地的圖則是否必須存放於土註處沒有嚴格規定。以往，康文署只為相關的刊憲工作制定指引和程序，但有關指引並未涵蓋擬備及存放場地圖則的工作。儘管如此，當有新的公眾遊樂場地落成，該署都會盡快完成相關的刊憲程序，然後開放予市民使用，繼而聯絡地政總署展開擬備圖則的工作（上文**第 2.6 段**）。

3.10 對於有公眾遊樂場地啟用多年，但仍未將相關圖則存放於土註處，康文署對所涉的延誤或遺漏有以下補充：

(1) 在擬備圖則的過程中，康文署及地政總署須與相關政府部門及在同一地段及周邊相連地段的其他持分者，就場地的範圍、各方的管轄範圍等事宜進行協商及確認等程序，直至達成共識。部分場地範圍可能因各種原因（例如受種植樹木、改道或基建工程等所影響）而有所變更，因而延長了擬備圖則所需的時間。

(2) 部分分區康樂事務辦事處未能有系統地跟進擬備圖則的工作，或因而造成遺漏。

(3) 康文署在 2000 年成立並接管前市政局及區域市政局的公眾遊樂場地時，當中有部分已啟用多年的場地並沒有清晰的檔案記錄，對確定有否存放圖則做成一定的困難。

3.11 另一方面，在康文署發現問題後，地政總署亦檢視了該些出現延誤或遺漏的個案，並總結出下列兩個主要原因：

(1) 部分年代久遠的個案中，地政總署未有適時收到康文署擬備圖則的要求；或測繪處完成圖則的草擬本後，該處與相關的分區康樂事務辦事處雙方沒有完

成確認圖則的程序，以致地政總署一直沒有將圖則送交土註處存放。

(2) 地政總署本身對該些擬備及存放圖則的工作缺乏完善的跟進和監察機制，加上沒有收到康文署的跟進查詢，兩個部門之間又沒有妥善溝通，因而遺漏跟進部分個案。

部門的跟進工作

跟進仍未存放圖則的公眾遊樂場地之個案

3.12 康文署在決定奉行《條例》中文文本的規定，須將所有公眾遊樂場地的圖則存放於土註處後（上文**第 3.7 段**），為求穩妥起見，決定暫停在該些未存放圖則的場地採取執法行動，直至各公眾遊樂場地的圖則存放妥當。

3.13 2019 年 2 月，康文署以電郵通知控煙酒辦及各分區康樂事務辦事處，須暫緩在未完成圖則存放程序的公眾遊樂場地進行執法行動，相關人員因而暫停在相關場地執法。

3.14 根據康文署的資料，在 2013 年至 2018 年 7 月 31 日期間，該署及控煙酒辦曾在未有存放圖則的公眾遊樂場地內向市民作出傳票檢控及發出定額罰款通知書。該署提供的相關統計數字見**表 3**。

表 3： 2013 年至 2018 年 7 月 31 日期間，兩部門在未有存放圖則的公眾遊樂場地進行檢控或票控的數字

所援引執法的條例	執法宗數	
	康文署	控煙酒辦
《吸煙(公眾衞生)條例》（第 371 章）	--	9 宗
《定額罰款(吸煙罪行)條例》（第 600 章）	17 宗	495 宗
《遊樂場地規例》（第 132BC 章）	15 宗	（不適用）
《泳灘規例》（第 132E 章）	--	（不適用）

3.15 實施上述暫停執法的措施後，康文署與地政總署和土註處核實未完成存放圖則場地的資料，並補回擬備圖則及存放圖則的工作，當中優先處理使用率高和較有執法需要的場地。

3.16 2019 年 6 月，康文署及地政總署大致完成所有公眾遊樂場地存放圖則的工作，當中有四個場地因特別原因未能完成程序，包括：

- 一個場地已停止撥作公眾遊樂場地（康文署其後已於 2019 年年中完成立法程序，並將該場地從《條例》附表 4 中剔除）；

- 三個場地因進行建築工程而停止開放（地政總署須待有關工程完成後才可進行測量工作，預計圖則可於 2019 年第四季存放妥當）。

3.17 康文署表示，已於 2019 年 7 月初全面恢復公眾遊樂場地內的執法工作。

建議新措施以完善日後圖則的存放工作和記錄

3.18 康文署已聯同地政總署就公眾遊樂場地擬備及存放圖則的程序進行檢討。康文署提出了以下改善措施：

(1) 更新有關的內部指引，指示各分區康樂辦事處及早聯絡地政總署展開擬備圖則的工作，並定期向總部的陸上康樂場地小組匯報；該小組會監察出現延誤的個案並督促相關分區康樂辦事處作出跟進；

(2) 在收到地政總署完成存放程序的圖則後，總部及相關的分區康樂事務辦事處均會保管圖則的正、副本各一份；

(3) 考慮以電子方式保存圖則，並將已刊憲的公眾遊樂場地之完整清單及圖則上載至內聯網，供職員參閱；

(4) 探討採用電腦系統管理場地刊憲及擬備圖則的各項工作流程，以避免任何相關工序出現遺漏；

(5) 加強與地政總署之間的溝通和協調，就日後擬備圖則和在土註處存放圖則的工作制定部門間之協作機制，包括盡早將來年度新場地的啟用名單及場地工程進度通知地政總署，以便該署安排人手進行擬備和存放圖則的工作。

3.19 地政總署亦同意須與康文署之間加強溝通和協作，以確保日後新啟用的公眾遊樂場地之圖則獲適時存放於土註處。地政總署並提出了以下改善措施：

(1) 在年初從康文署獲得未來一年新場啟用的名單後，與康文署就場地的工程進度、範圍、刊憲和啟用日期等事宜保持緊密聯絡，以便測繪處盡早安排人手展開擬備圖則的工作，務求在各項場地資料齊備的情況下，盡可能於六個月內完成擬備及存放圖則的工作；

(2) 日後測繪處要求康文署及其他相關部門確認圖則初稿時，會訂定回覆時限，以便能適時完成有關工作。

4

本署的評論及建議

4.1 康文署自 2000 年開始接管《條例》下的公眾遊樂場地，至今超過 19 年，有數百個場地一直未完成存放圖則的法定程序，令相關部門在該些場地的執法基礎成疑，並須暫緩執法大約半年，直接影響管理該些場地的效能，情況極不理想。雖然康文署已亡羊補牢，於發現問題後約十個月完成所有公眾遊樂場地存放圖則的工作，並已恢復在相關場地的執法工作，但本署認為，有需要檢討造成相關延誤或遺漏的原因，制定具體而有效的措施以防止問題再現。

4.2 康文署乃各公眾遊樂場地的主管部門，也是該些場地內相關條例指明的執法部門；調查期間，康文署亦確認，地政總署原則上是因應其指示啟動擬備和存放場地圖則的工作，故這項調查的主要對象是康文署。

4.3 根據本署調查所得，在發生是次遺漏之前，康文署以往就公眾遊樂場地存放圖則的工作確有不足之處。但更重要的是，本署發現，康文署就有關事件進行檢討，並制訂了相關的工作程序及監察措施後，仍有可能出現場地啟用前未能如期完成存放圖則的情況。

4.4 總括而言，本署認為，康文署就公眾遊樂場地存放圖則的工作有以下不足之處。

發現部分公眾遊樂場地未有存放圖則之前

沒有就法例要求制訂明確指引

4.5 康文署承認，就《條例》所提及的存放公眾遊樂場地圖則之要求，該署過往並沒有訂立明確的規定或工作指引。而該署主要的解釋是，該署以往是按照《條例》的英文文本行事，當中並沒有訂明公眾遊樂場地的圖則必須存放於土註處（上文**第 3.5 段**）。

4.6 然而，本署留意到，即使康文署以往一直是按《條例》的英文文本作為依歸，但事實上仍有超過一半的公眾遊樂場地是有完成法例所要求的存放圖則程序，這反映康文署多年來都沒有察覺或理會各場地存放圖則的工作不統一這問題。存放圖則的程序是源自《條例》條文（上文**第 3.5 及 3.6 段**），但康文署卻一直任由各分區康樂事務辦事處各自行事。

4.7 康文署經檢討後已決定日後會採納《條例》較限制性的詮釋，即必須於土註處存放圖則。本署認為，該署在更新有關指引時（上文**第 3.18(1)段**），必須明確地說明存放圖則的要求，並且訂立清晰的工作流程、程序和時限，確保圖則存放的工作能適時獲得跟進並完成。

沒有主動監察存放圖則的進度和備存記錄

4.8 康文署以往並沒有設立中央資料庫以記錄、統籌和管理公眾遊樂場地圖則存放的資料。當存放圖則於土註處的程序完成後，相關圖則只是由分區康樂事務辦事處存檔，康文署總部並沒有備存相關記錄（上文**第 2.10 段**）；分區康樂事務辦事處亦無須向總部匯報相關工作的進度。由此可見，康文署從來沒有監察存放圖則（包括修訂圖則）的工作。康文署亦承認，一些分區康樂事務辦事處未能有系統地跟進擬備圖則的工作，是導致部分場地啟用多年後乃未有完成存放圖則程序的其中一個原因（上文**第 3.10(2)段**）。

4.9 本署認為，儘管《條例》訂明地政總署是負責擬備及更新圖則的部門（上文**第 2.4 段**），但康文署作為籌劃及管理公眾遊樂場地的部門，實有責任主動統籌相關工作，並採取有效的措施，有系統地監察存放場地圖則工作的進度，以及備存完整的場地名單和圖則記錄。與此同時，康文署亦應定期檢視存放圖則的工作，包括所訂定的工作指引和程序是否完善、有否場地的圖則需要更新或修訂等，以完善公眾遊樂場地的管理工作。

與地政總署欠缺妥善溝通及協作

4.10 一直以來，是由康文署的分區康樂事務辦事處與地政總署的分區測量處自行處理存放圖則的事宜（上文**第 2.6 段**），兩部門的分區辦事處以至總部之間，均沒有就相關工作的進度或流程

進行定期的檢視或溝通，以致未能有效地監察存放圖則的進度，以及及時發現延誤或遺漏的個案。

4.11 本署認為，康文署應就擬備及存放圖則的工作與地政總署設立恆常的溝通機制(例如定期進行工作會議、雙方委派專人作兩個部門之間的聯絡點等)，加強兩個部門之間的協作，定期共同檢視存放圖則的工作程序、相關措施和工作進度，以確保不會因法定存放圖則的程序未完成，或因圖則內容有誤而影響到康文署和衞生署在場地內的執法權力。

在檢討事件及制訂存放公眾遊樂場地圖則的程序之後

未有徹底消除場地啟用後的執法「真空期」

4.12 正如上文**第 3.9 段**指出，康文署一般會為新落成的公眾遊樂場地盡快完成相關的刊憲程序，然後開放予市民使用及聯絡地政總署展開擬備及存放圖則的工作。按這工作流程，以往大部分公眾遊樂場地啟用時，圖則仍未存放於土註處。由於擬備及存放圖則的工序一般需時約半年至一年(上文**第 2.6 及 2.9 段**)，換言之，新啟用的公眾遊樂場地可能會出現長達一年甚至更久的執法「真空期」。

4.13 事實上，康文署的資料顯示，自該署在 2018 年第三季開始收集及詳細檢視場地記錄以找出仍未於土註處存放圖則的場地(上文**第 3.8 段**)，直至 2019 年 6 月該署完成所有公眾遊樂場地存放圖則的工作(上文**第 3.16 段**)，歷時約十個月。其間，康文署有五個新公眾遊樂場地啟用，但它們啟用時均未完成存放圖則的工作，詳情見**表 4**。

表 4： 2018 年 8 月至 2019 年 6 月期間五個新啟用的公眾遊樂場地之啟用日期及存放圖則日期

	(1)啟用日期	(2)存放圖則日期	(1)與(2)相距
場地一	2018 年 10 月 11 日	2019 年 5 月 30 日	超過 7.5 個月
場地二	2018 年 11 月 10 日	2019 年 4 月 25 日	超過 5.5 個月
場地三	2018 年 11 月 24 日	2019 年 4 月 29 日	超過 5 個月
場地四	2019 年 1 月 14 日	2019 年 4 月 9 日	接近 3 個月
場地五	2019 年 3 月 1 日	2019 年 4 月 29 日	接近 2 個月

對此，康文署解釋，當時上述場地開展擬備圖則的工作時，相關指引尚未更新。因存放圖則工作未完成而導致的執法「真空期」因而仍然出現於上述新啟用的場地。

4.14 發現遺漏後，康文署已提出了改善措施，包括與地政總署協商，加快開展及進行存放圖則的工作，以及在 2019 年 8 月更新有關啟用公眾遊樂場地之內部指引，新增了準備及存放圖則的步驟，指示該署人員必須完成刊憲及在土註處存放圖則的程序(上文**第 3.18 及 3.19 段**)。惟當中未見有明確的指示及具體的措施，確保在相關場地啟用時或正式從其他部門接管而成為《條例》所定義的公眾遊樂場地時（上文**第 2.7 段**），圖則已存放於土註處。

4.15 康文署盡快將新建的公眾遊樂場地開放，以服務市民，本意良佳。然而，若有公眾遊樂場地在啟用後的一段時間內不受有關法例規管，將會影響該些場地的運作和管理。即使問題只屬短暫性，但仍有機會再次出現執法行動遭到挑戰或推翻的尷尬情況。

4.16 基於以上所述，本署認為，康文署有需要確保這個執法「真空期」不會出現。換言之，康文署在開放遊樂場地予公眾使用

時，必須確保其圖則已存放於土註處。當然，其中一個方法是延遲開放公眾遊樂場地，直至其圖則已存放於土註處。然而，從善用資源的角度而言，這做法並不理想，也不符合市民的期望。

4.17 因此，本署認為，康文署有必要進一步檢視現行公眾遊樂場地刊憲及開放予公眾使用的程序及安排，制定有效可行的措施，以避免出現上述的執法「真空期」。

4.18 對於康文署從其他部門接管已啟用的場地（上文**第 2.7 段**），本署認為，既然該些場地在接管前已開放予公眾使用，為符合執法的要求，康文署日後應預留足夠時間，在接管場地前要求地政總署啟動擬備及存放圖則的程序，並考慮到有關工作的進度才決定接管該些場地的日期。如此一來，既不影響市民繼續使用該場地，也不構成前線人員執法基礎成疑的問題。

4.19 至於新建成的公眾遊樂場地，本署明白，擬備場地圖則需時，並且要配合建築工程的進度，也可能涉及不同設施或設備的管理事宜。假如康文署和地政總署因實際情況所限，未能預早完成圖則或大幅縮短擬備圖則的時間，兩部門應研究有否其他折衷的做法。其中一個可考慮的做法，是先為相關場地擬備及存放一份顯示主要場地範圍界線的臨時圖則，該圖則應包括場地的主要使用範圍，但卻不涉及須與周邊地段的持份者進行協商及確認的範圍或界線。待日後擬備好正式及完整的圖則後，再於土註處更新圖則的版本。

4.20 本署留意到，《條例》第 2(1)條定義公眾遊樂場地時，對場地圖則的要求只是：*其界限並已於……存放的有關圖則上繪明*（上文**第 3.6 段**）。除了場地的界限外，該條文及《條例》第 106 條（**附件**）均沒有指明圖則需顯示場地的地勢或其他設施之詳情。本署認為，康文署可循此研究圖則的內容有否簡化的空間，並徵詢法律意見及地政總署有關測繪的專業意見，探討可否為新建成的公眾遊樂場地先存放顯示場地主要範圍界線的臨時圖則，以符合《條例》的執法要求。冀能在盡快開放場地予公眾使用的同時，可縮短擬備圖則所需的時間，解決場地管理及執法的問題。

4.21 康文署對於本署上述評論的回應是正面的。該署表示，日後會在新場地預計啟用日期前最少 12 個月通知地政總署，以盡早展開擬備圖則工作。此外，康文署亦會再檢討及修訂有關啟用公

眾遊樂場地的內部指引，明確要求各分區康樂事務辦事處必須在新場地啟用前核實有關場地的圖則已存放於土註處。另外，日後如遇到個別特殊情況而預計未能於場地啟用前完成詳細及完整的圖則，康文署及地政總署皆同意可先存放顯示場地主要範圍界線的臨時圖則；待日後擬備好正式及完整的圖則後，再於土註處更新圖則的版本。康文署相信，在實施上述新安排後，將可避免出現「真空期」的情況。

總結

4.22 是次事件主要是源於數十年前的積習。康文署在發現問題後，已從速作出補救，除了立即補回存放所有圖則外，亦已作出檢討及修改指引，加強監察。然而，要徹底解決上述執法「真空期」的問題，必須杜絕公眾遊樂場地於啟用時未及或遺漏於土註處存放圖則的問題。本署欣悉，康文署會進一步修訂相關指引，向負責的職員提供清晰指示，確保日後新啟用的公眾遊樂場地按法例要求適時在土註處存放圖則。

建議

4.23 基於是次調查所得，申訴專員向康文署作出下列建議：

(1) 制訂明確指引，指示職員必須為各公眾遊樂場地擬備圖則，以及按法例要求將圖則存放於土註處；並且訂立清晰的工作流程、程序和時限，以確保圖則存放的工作能適時獲得跟進及完成（上文**第 4.7 段**）；

(2) 加強圖則存放工作的監察，嚴格規定分區康樂事務辦事處須定期向總部匯報圖則存放工作的進展，以防遺漏（上文**第 4.9 段**）；

(3) 檢討現行公眾遊樂場地刊憲和啟用的程序及安排，制定有效可行的措施，以杜絕執法「真空期」（包括針對從其他部門接收時已啟用的場地及擬備圖則所需時間比預期長的個案）（上文**第 4.16、4.17、4.18 段及 4.21 段**）；

(4) 研究簡化圖則內容的可行性，探討可否為新建成的公眾遊樂場地先存放顯示場地主要範圍的臨時圖則，以確保場地啟用時已符合《條例》有關存放圖則的要求（上文**第 4.19、4.20 段及 4.21 段**）；

(5) 與地政總署建立有效的溝通機制，加強兩個部門之間的協作，避免存放圖則的工作出現延誤、遺漏或錯誤（上文**第 4.11 段**）；

(6) 盡快完成公眾遊樂場地圖則的中央資料庫，集中錄存和妥善管理所有該署轄下公眾遊樂場地的圖則的所有版本和存放於土註處的記錄，以便署方能有效地監察存放圖則的工作及翻查相關資料（上文**第 3.18(2)及(3)段**）；

(7) 加快研究將圖則記錄電子化及設立電腦系統來處理及監察所有有關存放場地圖則的工作，以減少人為的延誤或遺漏（上文**第 3.18(3)、3.18(4)及 4.9 段**）。

鳴謝

4.24 本署進行調查期間，獲康文署及地政總署的充分配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案：OMB/DI/434
2019 年 12 月

附 件

附件

第 132 章 《公眾衞生及市政條例》

第 106 條—公眾遊樂場地的提供

(1) 主管當局可不時藉命令將任何地方撥作公眾遊樂場地用途，亦可藉同一項命令或其後的命令而指明該等場地或其任何部分須作的用途。
(2) 附表 4 所指明的地方，須當作已根據第(1)款條文撥作公眾遊樂場地用途。
(3) 主管當局須在切實可行範圍內，盡快為各公眾遊樂場地擬備圖則一份。
(4) 凡因公眾遊樂場地的界線有所更改，或因該遊樂場地在其他方面有所變化，以致按照第(5)款條文存放的圖則不再準確，則主管當局須撤回該等如此存放的圖則，並須在切實可行範圍內，盡快為該遊樂場地擬備一份修訂圖則或新圖則。
(5) 按照第(3)或(4)款條文擬備的各份圖則，均須存放在土地註冊處。
(由 1993 年第 8 號第 2 條修訂；由 2002 年第 20 號第 5 條修訂)
(6) 主管當局可藉命令，將附表 4 修訂、增補或刪減。
(由 1976 年第 9 號第 10 條修訂)

Cap. 132 Public Health and Municipal Services Ordinance

Section 106 — Provision of public pleasure grounds

(1) The Authority may, from time to time, by order set aside places for use as public pleasure grounds, and may by the same or any subsequent order specify the purpose for which such grounds or any part thereof shall be used.
(2) The places specified in the Fourth Schedule shall be deemed to have been set aside under the provisions of subsection (1) for use as public pleasure grounds.
(3) The Authority shall, as soon as practicable, prepare a plan of every public pleasure ground.
(4) Where the boundaries of any public pleasure ground are so varied, or such pleasure ground is otherwise so changed, as to render any plan deposited in accordance with the provisions of subsection (5) no longer accurate, the Authority shall withdraw the plan so deposited and shall, as soon as practicable, prepare an amended plan or a new plan of such pleasure ground.
(5) Every plan prepared in accordance with the provisions of subsection (3) or (4) shall be deposited in the Land Registry.
(Amended 8 of 1993 s. 2; 20 of 2002 s. 5)
(6) The Authority may by order amend, or add to or delete from, the Fourth Schedule.
(Amended 9 of 1976 s. 10)